

## ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

САДЫКИ М.-А. М.-Г.<sup>1</sup>

# ДАГЕСТАН — ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И АВТОНОМИЗАЦИЯ

**В** «Основных положениях региональной политики Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 года, не без основания говорилось о необходимости сбалансированного развития централизации и децентрализации в процессе государственного строительства. В нем проводилась мысль о том, что децентрализация властной системы выгодна самому центру, поскольку снимает с него многие проблемы, которые могут решаться на местах самими местными властями.

Важно учесть то, что конституционно-правовой основой переустройства могут служить первая часть статьи 69 Конституции Республики Дагестан, в которой отмечено: «Территория Республики Дагестан едина, ее статус и границы не могут быть изменены без волеизъявления дагестанского народа», а также статья 70, в которой прямо говорится: «Республика Дагестан сохраняет за собой право на изменение своего государственного-правового статуса на основе волеизъявления дагестанского народа».

Идея децентрализации и автономизации приобретает дополнительную значимость и актуальность, поскольку предполагает расширение прерогатив и полномочий представительной и исполнительной ветвей властей местного и районного уровня, и децентрализацию, т.е. разгрузку центра и создание новых субцентров в рамках единого политического образования, в которые были бы рассредоточены властные полномочия.

Как показывает весь мировой опыт, федерализация, автономизация или какая-либо иная форма децентрализации не только не означает подрыва единства государства, но и при определенных условиях служит фактором, укрепляющим это единство.

Дело в том, что федеративное государство создает условия, при которых важнейшие принципы политической демократии действуют не только в отношениях между личностью, обществом и государством, но и между различными уровнями власти по вертикали. Если политическая демократия определяет системные характеристики государственно-политического устройства, то принципы федерализма служат краеугольной основой территориально-административного устройства демократического государства. Нельзя не отметить также тот факт, что сама идея федерализма возникла в русле формирования институтов, ценностей, установок и отношений, отождествляемых с политической демократией и правовым государством. Поэтому мы вправе говорить о либерально-демократической федеративной политической системе. Вводя принцип территориального или вертикального

разделения властных полномочий, федерализм призван обеспечить расширение и углубление демократии. Особенно незаменима федеративная система государственного устройства в многосоставных обществах с разнообразием природно-географических, этнонациональных, профессиональных факторов. Как известно, особенность федеративного государства состоит в том, что здесь так называемая «общая воля» или «общий интерес», объединяющий всех его граждан в единое государственно-политическое целое, складывается из двух равновеликих источников. Это — во-первых, волеизъявления в совокупности всех граждан страны и, во-вторых, государственно-политических образований, или регионов, составляющих данную федерацию. Этот аспект особенно актуален в многосоставных, прежде всего, в многонациональных государствах.

Унитарный тип государственного устройства, в силу своей жестко структурированной централизованной системы принятия решений, единообразия административно-государственных органов и других особенностей, не способен в должной мере учитывать многообразие природно-географических, социально-экономических, этнонациональных и иных факторов и, соответственно, гибко и оперативно реагировать на проблемы, возникающие в регионах и на местах. Он не способен также должным образом гарантировать права и интересы различных этнонациональных, языковых, религиозных, культурно-исторических и иных групп. Жестко централизованные формы территориального устройства имеют меньше возможностей для реализации этой функции демократической государственности, что может вызвать недовольство соответствующих групп населения. Тогда как при федерализме единство государства оптимально сочетается с определенным уровнем самостоятельности отдельных административных единиц, или субъектов федерации, будь то автономные республики, области, края, районы, наделенные строго фиксированным кругом полномочий и прерогатив самим решать множество стоящих перед ними проблем.

Всем известно, что государственно-политическая консолидация Дагестана началась лишь с присоединением к России, когда было положено начало завершения его политической раздробленности. И это неудивительно, если учесть, что его народы на момент принятия российского подданства жили при различных формах государственности, генетически восходящих к раннегосударственным объединениям, известным здесь еще с древности,

Нелишне отметить, что на протяжении веков Дагестан отнюдь не был неким единым монолитным государствен-

<sup>1</sup> Садыки Мухаммед-Ариф Магомед-Галибович — доктор политических наук, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ.

ным образованием. На его территории существовало множество государственных образований в форме ханств, шамхальств, уцмийств, владений (например, в средние века — Дербент, Лакз, Табасаран, Серир, Зиригеран (Кубачи), Кайтаг, Гумик и др.). Реальное его объединение произошло лишь с присоединением к Российской империи. Причем, исходя из соображений удобства административного управления, царская администрация в 1884 году разделила территорию расселения дагестанских народов между Дагестанской и Терской областями, Закатальским округом, частично Бакинской и Елизаветпольской губерниями. Причем, неудивительно, что административные границы между ними были установлены произвольно.

Дагестанская область, образованная в 1860 году и включавшая в свой состав бывший Прикаспийский край без Кубинского уезда и весь горный Дагестан, оказалась разделенной на 4 военных отдела: Северный, Южный, Средний и Верхний, где было введено так называемое военно-народное управление. Единым унитарным образованием Дагестан стал лишь при советской власти, коренным образом изменившей государственно-административное деление страны, причем без волеизъявления народов, без учета основных объективных критериев, таких как численность населения, компактность проживания, истинность территории и т.д.

Нельзя упускать из виду и то, что вплоть до 1929 года в самом Дагестане существовали округа и участки, образованные по национально-территориальному принципу, и такое деление не нарушало единство Дагестана. Они были ликвидированы лишь когда в них усмотрели препятствие на пути формирования так называемого «единого дагестанского народа».

Все это говорит о том, что нынешнее унитарное устройство не является единственно возможным, оптимальным вариантом перспектив развития дагестанской государственности.

С рассматриваемой точки зрения, если кому-то не нравится понятия федерализация или автономизация, то можно говорить о реформе территориально-административного устройства Республики Дагестан, предусматривающей разделение республики на области или, еще лучше, — административные округа. Такой подход приобретает особую актуальность, если учесть, что для малых народов Дагестана, таких как цахуры, агулы, рутульцы, андийцы и др., более насущным является не столько обеспечение их обязательного представительства в Федеральном Собрании Российской Федерации, сколько решение конкретных вопросов обеспечения материального благосостояния, т.е. вопросов, общих как для них, так и для их соседей. Причем речь должна идти не просто о совершенствовании или рационализации существующего районного деления, а о глубоком реформировании, изменении самой идеологии административно-территориального устройства исходя из рыночных реалий и демократических принципов местного самоуправления. Сосредоточение почти всех центров принятия решений, а также концентрация множества функций — экономических, культурных, информационных и т.д. в не-

малой степени способствует демографической и экологической перегрузке Махачкалы, а как следствие — ее криминализации.

В то же время наблюдается все большая «провинциализация» некоторых наших городов, которые объективно могли бы взять на себя многие центральные функции в регионах. Появление трех-четырёх «областных столиц» разгрузило бы Махачкалу, придало бы импульс развитию наших регионов, способствовало бы снятию налета провинциальности с этих городов, превращению их в региональные экономические, культурные, информационные, политические центры. Такими городами могли быть Дербент на юге, Кизляр или Хасавюрт на севере, Буйнакск в центре, а возможно, и Избербаш на востоке. Махачкала и Каспийск могли бы быть объединены в столичную область с приданием ей особого статуса. Причем, такое раз-

деление должно быть осуществлено с учетом существующих и потенциальных экономических связей, транспортных коммуникаций, хозяйственной структуры и т.д. Этнонациональный фактор должен учитываться в той же мере, в какой и фактор экономический, хозяйственный, транспортный и т.д.

Это особенно ощутимо в Дагестане, где любое ущемление национального самосознания воспринимается весьма болезненно. Поэтому противоречие между национальной и территориальной моделями государства еще долго будет сказываться на устройстве как российского государства в целом, так и национальных республик.

Подводя итог всему изложенному, можно утверждать, что для разрешения проблемы оптимального государственно-политического устройства Республики Дагестан необходимо разработать и реализовать такую национальную политику, которая основывалась бы на проведении двуединой стратегии, направленной как на обеспечение равных прав граждан, так и на всемерное содействие факторам и тенденциям, обеспечивающим солидарность и единство всех народов в рамках единой дагестанской государственности. Такая политика станет эффективной лишь в том случае, если она будет базироваться на признании существования в Дагестане целого ряда исторически сложившихся народов со своими особыми национальными языками, культурами, традициями, компактной территорией, специфическими национальными интересами и т.д.

Консервация и, более того, расширение прежних структур и сохранение системы дележа власти между различными кланами, которые привыкли считать государственную власть чем-то вроде своей неотъемлемой собственности, — это путь, ведущий к развалу республики. Наиболее предпочтительным представляется решение данного вопроса путём автономизации Дагестана, т.е. предоставления отдельным наиболее крупным народам территориальной автономии. Решительно отвергая всякие домыслы о раздроблении Дагестана на некое количество мононациональных минигосударств, тем не менее я вижу, что оптимальное решение лежит именно на пути реального перераспределения властных полномочий и функций между центром республики и регионами.

**Если кому-то не нравится понятия федерализация или автономизация, то можно говорить о реформе территориально-административного устройства Республики Дагестан, предусматривающей разделение республики на области или, еще лучше, — административные округа.**